Lundi 7 novembre 05

BUDGET DE LA DEFENSE POUR 2006

INTERVENTION DE JEAN-MICHEL BOUCHERON

Député d'Ille et Vilaine
Responsable « Défense » du groupe socialiste

Monsieur le Président,
Madame la Ministre,
Chers collègues,

Si je devais utiliser le langage de la météorologie pour évaluer votre budget, je dirais temps clair, annonce d'une forte dépression financière, risque cyclonique.
Vos intentions sont bonnes, votre communication remarquable, le budget n'est pas mauvais. Première grande question, pourra-t-il être tenu ? Deuxième question, quel est le niveau réel de préparation de l'avenir ?

Tout d'abord, la grande nouveauté est la première application de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Cette réforme est extrêmement intéressante puisqu'elle apporte beaucoup de clarté en matière de commandes et de livraisons, ses indicateurs permettront un contrôle réel de l'activité gouvernementale, l'année 2006 sera durablement l'année de référence pour l'évaluation des politiques publiques.
Même si je comprends les arguments du découpage actuel de la mission défense, je regrette que celle-ci n'ait pas profité au maximum de cette révolution en définissant les grandes vocations du ministère : dissuasion, protection, projection, préparation de l'avenir, etc …Il y a là je pense une occasion manquée.

Il n'en reste pas moins que ce changement de cadre rend extrêmement difficile les comparaisons, les périmètres budgétaires étant complètement différents. Il est donc quasiment impossible d'évaluer la sincérité de ce budget, la clarté de présentation ne garantissant en aucun cas la rigueur

dans l'exécution. Sans attendre la loi de règlement qui paraîtra en juin nous avons déjà une idée précise sur cette question.

A ce point, je voudrais dire ici nettement que la LOLF ne remplace en rien la loi de programmation militaire. Elle rend la procédure budgétaire plus transparente, elle n'est pas un exercice de programmation. La défense aura toujours besoin de cette lisibilité à long terme que procure la programmation.

Pour que mon propos soit équilibré, je voudrais tout d'abord citer quelques acquis positifs de votre politique. Tout d'abord, je voudrais vous dire notre approbation à votre réforme des procédures d'acquisition, à votre réforme de la DGA, et surtout à celle de l'Etat-major des armées qui a enfin mis les moyens de la défense au service de son utilisateur final.
J'approuve l'effort qui a été fait en matière de renseignement, aussi bien les créations de postes à la DGSE que la mise en service attendue du Dupuy de Lôme. Nous approuvons de la même manière les créations de 2000 postes dans la gendarmerie.
Autant que l'on peut en mesurer la réalité, je pense que l'effort que vous portez sur la recherche est également positif. Je voudrais également saluer, bien que son financement soit inconnu à ce jour, la création des EPID (établissements publics d'insertion de défense) dont nous soutenons le principe sans en mésestimer les difficultés aussi bien dans la rémunération des cadres que dans le traitement juridique des étrangers. Difficultés du choc des cultures, l'expérience mérite d'être menée. Tout dépendra de la qualité de l'encadrement et de l'esprit qui le guidera.

Enfin, j'arrêterai ma liste des félicitations par la position courageuse qu'a été la vôtre face à la difficulté rencontrée en Afrique. L'affaire ivoirienne est deux fois douloureuse. L'armée française est là-bas pour ramener la paix, l'âpreté du combat ne légitime jamais l'assassinat, fut-ce celui d'un voyou parmi les pires. Cet acte est condamnable. C'est parce que l'armée française a perdu dans cette affaire l'un de ses chefs les plus valeureux, les plus intelligents, qu'elle a par votre décision gardé son honneur. Le métier de soldat est un métier difficile, car il est aussi malaisé de maîtriser sa propre violence que celle

des autres. Mettons en garde ceux qui voudraient porter des jugements trop faciles si loin du drame. Dans cette difficulté, Madame la Ministre, votre politique était celle qu'il fallait tenir.

Concernant le budget, il y a deux façons de l'approcher. Soit on aime les contes de fées et on l'approuve, soit on s'intéresse au monde réel, on est donc beaucoup plus circonspect et on ne peut l'approuver.

Les incertitudes financières sont nombreuses, trop nombreuses.

Faut-il parler du gel de 5% des crédits annoncés par le ministère des Finances, prolongeant la politique de Monsieur Sarkozy ? Personne ne sait quels seront les crédits frappés. Ces 5% ne sont-ils pas une mise en réserve pour financer le supplément d'OPEX. Cette hypothèse plausible réduirait sérieusement les progrès constatés par ailleurs dans leur budgétisation, car les 300 millions d'euros qui seront prélevés sur le titre V avec un remboursement tardif en fin d'année, interdiront comme d'habitude la consommation de crédits. Vieille technique utilisée depuis toujours par Bercy.

Le coût du carburant formaté à 38 dollars, alors que nous sommes au double, c'est 0,5% du budget qui va disparaître.

La question de la gestion des stocks des autorisations de programmes n'est pas résolue. Les AP ouvertes en 2005 seront-elles reportées en autorisations d'engagement en 2006 ? Cette question est sans réponse.

Votre budget va structurellement subir des tensions extrêmement fortes du fait de l'explosion des dépenses de Maintien en Condition Opérationnelle (MCO) : matériels sur-employés, faible renouvellement, consommation supérieure à la production, et surtout, coût extrêmement important de maintien des matériels modernes dont la durée de vie est plus brève et qui coûtent beaucoup plus cher à l'entretien que les matériels anciens. Le récent rapport de la Cour des comptes à ce sujet est éclairant. Il y a là une dérive structurelle de long terme qui

est peut-être un des sujets les plus préoccupants de notre construction budgétaire.

La tension sur votre budget est maximum. Autre indicateur : la flambée des intérêts moratoires : 14,7 millions d'euros en 2005 au lieu de 13 millions en 2004. N'avez-vous pas vous-même été obligée de créer une mission de secours pour les petites et moyennes entreprises qui verraient leur trésorerie asséchée par les retards de paiement du ministère de la défense ?

On le voit, vos intentions sont bonnes et conformes à la loi de programmation, mais les incertitudes financières en fonctionnement sont immenses. Ce budget ne pourra être appliqué.
Si j'aborde les programmes ou l'ancien titre V, les impasses de financements sont la règle générale. Vos lois de finances sont parfaites, elles respectent et même au-delà les prévisions de la loi de programmation, mais quand on regarde concrètement les crédits consommés au 31 décembre, ils marquent la dérive traditionnelle : 11,8 milliards d'euros au lieu de 13,65 en 2003, 12,5 milliards au lieu de 14,9 en 2004.

Vous êtes en moyenne et compte tenu de mon indulgence coupable, à 80-82% de réalisations annuelle de la LPM. Il manquera une annuité en fin de parcours,… comme d'habitude. Je modère cette critique en relevant que vous partiez d'un objectif sensiblement plus haut.

Les techniques de camouflage traditionnelles cachées derrière le discours « les crédits reportés ne sont pas annulés mais peuvent être consommés l'année suivante » sont la marque du talent et de l'imagination de vos conseillers que je salue, mais qui ne peuvent abuser aucun parlementaire expérimenté, surtout quand sa méfiance a été aiguisée au fruit de l'expérience.

Attention tout de même que la variable d'ajustement ne soit pas l'entraînement des forces : 147 heures pour les pilotes d'hélicoptères au lieu de 180, 325 heures pour les pilotes d'avions au lieu de 400. Le fait que les effectifs réels soient

entre 3 et 10% inférieurs au niveau de programmation est une réalité qui s'installe mais qui peut devenir cruelle sur le terrain.

En attendant, nos programmes sont au mieux retardés ou disposent de financements virtuels : retard de livraison du Leclerc, du Rafale, du Tigre, de la rénovation de l'AMX 10 RC, étalement du MICA, du Scalp, du Félin, du financement de l'Euromale, du programme de simulation, et des missiles de combat terrestre.

En ajoutant que le programme majeur pour la marine que sont les FREMM n'ont pas l'ombre d'un financement, que l'argent budgété sur le porte-avion numéro 2 n'a aucune chance d'être consommé, que l'on s'interroge sur l'étalement du programme Barracuda, nous voyons que l'impasse est globale tous azimuts.

Devant la commission de la défense du Sénat, vous avez annoncé la résorption des reports des crédits avant la fin de l'année 2008. J'imagine que cette phrase était destinée à détendre l'atmosphère. Il est vrai qu'au Sénat tout est possible y compris la prolongation de mandats. Mais Madame la Ministre je ne pense pas que ce soit envisagé pour le gouvernement.

Concernant les FREMM, où en sont les programmes innovants chers aux libéraux ? La philosophie du Private Financing Initiative, d'inspiration britannique, que certains ont voulu réinventer à la mode gauloise, cette plaisanterie financière a fini sa course comme prévu dans l'absurde et le ridicule. Vous avez passé ce gag, froidement, par pertes et profits et vous avez eu raison. On affirme que l'Etat assumera directement le coût du programme, comment trouvera-t-on les 5,3 milliards d'euros nécessaires à la marine ? Et ce n'est pas la moindre des impasses de votre budget.

Le nombre de questions sans réponses possibles est impressionnant. Quels crédits supprimerez-vous pour financer les FREMM ? Comment financerez-vous le surplus d'OPEX ? Comment financerez-vous le Scalp naval ? Autant le dire clairement, la loi de programmation ne pourra en aucun cas être tenue.

En fait nous sommes face à une situation de blocage budgétaire. La loi de programmation militaire pour atteindre le modèle 2015 devrait voir le titre V augmenter d'1 milliard d'euros en 2003 et 2004.

La réalisation de la loi de programmation militaire est impossible, il manquera au minimum une année de programmation car la cible budgétaire est trop haute ; les crédits nécessaires sous-calibrés et la croissance n'est pas au rendez-vous. Le bilan 2020 ne pourra être rendu public, on le comprend. En fait il y a une bosse non finançable d'au minimum 5 milliards d'euros rien que pour la marine.

Je me suis « amusé », si je puis dire, à prendre l'exemple de la marine. Le niveau des engagements atteint 12 milliards d'euros après 2006. Si le niveau de commandes est respecté pour les sous-marins, le porte-avion 2, les Fremm et le Rafale marine, c'est encore 15 milliards d'euros qu'il faut ajouter, soit 27 milliards au total qui correspondent à 11 années budgétaires pour la marine jusqu'en 2018, 11 années pendant lesquelles on ne pourra pas dépenser un centime supplémentaire pour cette arme.

La réalité est simple et crue : le modèle 2015 n'existe plus. Il est hors d'atteinte. Il faudrait au minimum 40 ou 60 milliards d'euros pour l'atteindre en 2020 c'est-à-dire avec une loi de programmation de retard. Non seulement il est inaccessible mais il est aussi devenu obsolète.

Le constat que je dresse n'est pas optimiste, il n'est d'ailleurs pas une critique à votre égard. Vous avez fait beaucoup et courageusement, en tout cas mieux que beaucoup d'autres, je pense évidemment à Messieurs Juppé et Balladur. Mais le système est bloqué. Il est dans une impasse financière. Il vous revient maintenant, il nous revient ensemble de préparer la mutation nécessaire.

Les échéances électorales 2007 ne doivent pas servir de prétexte à l'attentisme que certains pourraient vous conseiller. Il n'y a pas d'enjeu électoral dans ce domaine et la réflexion doit

s'engager sur cette mutation fondamentale. Elle est nécessaire, chacun le sait, partout dans nos armées. Le privilège et le devoir de l'opposition sont de le dire à haute voix. Nous prenons ici date vis-à-vis de toute la communauté militaire.

Si le modèle 2015 est obsolète, c'est qu'il faut envisager une organisation totalement différente, à la fois à la hauteur des ambitions politiques de la France et de ce qu'elle est capable de financer. La question se résume en une formule : quel nouveau modèle d'armée pour la France, pour quel niveau d'intégration d'une défense européenne ? Tout le monde se pose cette question, il serait quand même anormal que les seuls endroits où elle ne soit pas évoquée, soient le Parlement et le ministère.

Notre réflexion va devoir porter sur la question de la défense européenne, sur la mutualisation assumée des fonctions essentielles. Il est évident que cette question est difficile car on ne peut pas dire que la situation politique soit propice aujourd'hui en Europe. Les capacités financières du seul pays à notre niveau, c'est-à-dire la Grande-Bretagne sont absorbées par la guerre en Irak. Les faibles financements allemands s'accompagnent d'un doute politique qui règne aujourd'hui dans ce pays.

Il nous faut donc jeter un regard vers ce qui compte, c'est-à-dire les coopérations. La situation est relativement inquiétante :

Le franco-italien : les FREMM, incertitude.

Le franco-allemand : souhaitons qu'EADS soit définitivement sorti de sa crise au sommet.

Le franco-britannique : incertitude sur le porte-avion.

Le franco-espagnol : on peut s'inquiéter de voir les Espagnols choisir le système de combat Lockeed Martin pour le sous-marin S80. MBDA voit ainsi s'éloigner la probabilité d'équiper l'Espagne du Scalp naval et peut-être l'Europe celui de voir se construire un EADS naval.

L'européen : blocage sur Galileo.

Le moins qu'on puisse dire c'est que le volontarisme politique en matière d'Europe de la défense est aujourd'hui faible. Il importe de notre côté que nous musclions nos outils industriels.

EADS remporte de beaux succès, et nous devons aider le développement de la recherche et développement et prolonger l'effort en ce domaine vis-à-vis de Dassault. GIAT va devoir apprendre à coopérer et à sous-traiter.

Il reste le dossier du naval et notamment de DCN-Thales. Ce dossier doit absolument avancer. Les débats de répartition de pouvoir doivent être abandonnés au profit d'une logique fusionnelle des équipes. Des responsables DCN doivent avoir leur place au plus haut niveau du management stratégique de Thales. On m'opposera la différence de culture d'entreprise, je répondrai par l'exemple spectaculaire du rapprochement Matra-Aerospatiale où en quelques semaines des équipes qu'on présentait inconciliables se sont fondues pour fabriquer la remarquable équipe fondatrice d'EADS.

Flou budgétaire, loi de programmation militaire inachevable, modèle 2015 à revoir, coopérations en phase difficile, politique industrielle à réaffirmer, il est clair que nous sommes à une période charnière et qu'il faut réfléchir à une véritable intégration des forces européennes.

Le monde change, le troisième budget militaire du monde est maintenant le budget chinois avec ses 80 milliards de dollars, ses missiles stratégiques de 8000 kilomètres de portée, ses 8 satellites de surveillance dans l'espace, ses 8 sous-marins lanceurs de missiles nucléaires, posture de moins en moins défensive, discours de plus en plus nationaliste.

Les OPEX deviennent de plus en plus longues, sans que leur intensité soit faible. Ce n'est acceptable ni pour les populations locales, ni pour nos armées. Qu'on le veuille ou non la sécurité du Maghreb et la stabilité de l'Afrique relèvera à l'avenir de l'Europe même si nous devons jouer un rôle majeur.

La réflexion sur le rôle de l'Otan doit être renouvelée, cette organisation ne peut plus être un simple instrument destiné à prendre le relais des Américains ou à nous imposer des standards techniques.

Le rôle de la dissuasion, qui ne peut être une variable d'ajustement, doit être réaffirmé à l'heure où le traité de non-prolifération a perdu beaucoup de légitimité à cause de la relance de nouveaux programmes nucléaires américains.

Pour garder une présence politique dans le monde, chacun sait que l'Europe de la défense doit se construire par intégration de ses moyens et des ses politiques de sécurité. Il est temps d'assumer l'interdépendance des forces européennes. C'est cette phase nouvelle qui s'ouvre aujourd'hui devant nous et qu'il nous faut préparer.